



Lecciones aprendidas por los programas del BID de apoyo a clusters en el Cono Sur

Resultados de los estudios de caso en Argentina (Río Negro), Brasil (São Paulo), Chile y Uruguay

Lucía Pittaluga

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de
Competitividad
e Innovación

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-706

Octubre 2014

Lecciones aprendidas por los programas del BID de apoyo a clusters en el Cono Sur

Resultados de los estudios de caso en Argentina (Río Negro), Brasil (São Paulo), Chile y Uruguay

Lucía Pittaluga



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Pittaluga, Lucía.

Lecciones aprendidas por los programas del BID de apoyo a clusters en el Cono Sur: resultados de los estudios de caso en Argentina (Río Negro), Brasil (São Paulo), Chile y Uruguay / Lucía Pittaluga.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 706)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Industrial clusters—Argentina. 2. Industrial policy—Argentina. 3. Public-private sector cooperation—Argentina. 4. Industrial clusters—Brazil. 5. Industrial policy—Brazil. 6. Public-private sector cooperation—Brazil. 7. Industrial clusters—Chile. 8. Industrial policy—Chile. 9. Public-private sector cooperation—Chile. 10. Industrial clusters—Uruguay. 11. Industrial policy—Uruguay. 12. Public-private sector cooperation—Uruguay. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Competitividad e Innovación. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-706

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Gabriel Casaburi, gabrielca@iadb.org

Resumen^{*}

Desde hace algunos años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado apoyando a Programas de Apoyo a los *Clusters*, en su mayoría en el Cono Sur. La presente consultoría analizó qué variables contribuyen a explicar el logro de los PAC para promover la creación de una institucionalidad público-privada dedicada al desarrollo de *clusters*. La base de este análisis fueron los PAC implementados en Chile, Argentina (Provincia de Río Negro), Brasil (Estado de São Paulo) y Uruguay. Se describen las características básicas de partida de los PAC estudiados y se muestra cómo éstas se fueron moldeando a lo largo de la implementación de los programas, conformando la especificidad de cada uno. Se utilizaron diez estudios de caso de *clusters* fomentados por los PAC para ilustrar las cinco lecciones aprendidas por estos programas: i. es fundamental no demorar el comienzo de la ejecución del programa una vez que los actores han sido movilizados; ii. la falta de coordinación con otras políticas públicas marca en buena medida el alcance de los PAC; iii. la manera de seleccionar los clusters a fomentar impacta en su éxito posterior; iv. la metodología utilizada para elaborar los planes estratégicos de los clusters ha de adaptarse al grado de madurez de los clusters; v. importa qué actores públicos y privados que finalmente participan en el cluster.

Código JEL: D71

Palabras clave: clusters, cono sur, políticas públicas, políticas de fomento productivo

^{*} La autora agradece a Gabriel Casaburi por sus valiosos comentarios a las diversas versiones de este documento. También agradece a Carlo Pietrobelli por la revisión de la última versión del documento. La responsabilidad por cualquier error u omisión es solamente de la autora.

1. Introducción

Desde hace algunos años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado apoyando a alrededor de 15 Programas de Apoyo a los *Clusters* (PAC), en su mayoría en el Cono Sur, cada uno de los cuales involucra alrededor de 10 *clusters*.¹ En los PAC, son centrales las cuestiones relacionadas con la colaboración público-privada, privado-privada y público-pública para aumentar la productividad y el desarrollo económico a largo plazo. Su eficiencia y eficacia dependen en gran medida de estos tipos de colaboración que involucran a múltiples actores, por lo cual estos programas incluyen herramientas para crear o reforzar instituciones que fomentan dicha colaboración.

La presente consultoría se propone analizar qué variables contribuyen a explicar el logro de los PAC, para promover la creación de una institucionalidad público-privada dedicada al desarrollo de *clusters*. Dicho análisis se expresa en términos de lecciones aprendidas. Estas últimas se entienden como “el conocimiento adquirido sobre un proceso o una o varias experiencias, a través de la reflexión y el análisis crítico sobre sus resultados y los factores críticos o condiciones que pueden haber incidido sobre su éxito o lo obstaculizaron” (BID, 2011a, y BID, 2011b).

La base de este análisis fueron los PAC implementados en Chile, Argentina (Provincia de Río Negro), Brasil (Estado de São Paulo) y Uruguay. El PAC en Chile se denomina *Programa Agencias Regionales de Desarrollo Productivo*; en Argentina su nombre es *Sub-Programa Apoyo a la Promoción de Exportaciones e Inversiones* y es uno de los cuatro subprogramas del Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro; en Uruguay se titula *Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas*, y en Brasil se llama *Programa de Fortalecimiento da Competitividade das Empresas Localizadas em Arranjos Produtivos do Estado de São Paulo*.

El análisis se basó en los cuatro informes nacionales que analizan los PAC en los países en estudio. Aparte, se realizaron entrevistas a informantes calificados en cada país y se accedió a fuentes de datos secundarias contenidas en informes y estudios realizados.

El documento se organiza de la siguiente forma: en primer lugar (sección 1), se describen las características básicas del diseño de los PAC estudiados. Allí se destaca que el alcance nacional o subnacional y los antecedentes de políticas de fomento productivo en cada país marcan las diferencias de partida de los programas. A pesar de lo anterior, todos los programas fueron diseñados con un núcleo común (conformado por la planificación estratégica de los *clusters*, el cofinanciamiento público-privado de las actividades contenidas en los planes y las estructuras de gobernanza de los *clusters*) que se analiza en la sección 2. En la sección 3 se enumeran las características que fueron moldeando y diferenciando cada PAC a lo largo de su implementación. Se señalan los problemas que hubo en algunos casos para empezar a ejecutar los programas, la falta de coordinación con otras políticas, la manera de seleccionar los *clusters* a fomentar y la metodología utilizada para elaborar los planes

¹ El término *cluster* (o conglomerado) alude a agrupaciones de empresas y entidades de apoyo de un mismo rubro productivo o relacionadas funcionalmente por pertenecer a la cadena productiva en un territorio.

estratégicos de los *clusters*. En la sección 4 se utilizan diez estudios de caso de *clusters* fomentados por los PAC para ilustrar las cuatro características reseñadas, a las que se agrega una quinta relacionada con los actores públicos y privados que finalmente participan en el *cluster*. En último lugar, en la sección 5, se documentan esas cinco problemáticas estudiadas bajo la forma de lecciones aprendidas.

2. Características básicas de los Programas de Apoyo a *Clusters* (PAC)

El objetivo de la intervención de los cuatro PAC es el aumento de la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME), tomando los *clusters* (o Arranjos Productivos Locais –APL– en Brasil) como unidad de análisis para enfocar dicha política. En Chile, el objetivo es más amplio, ya que el PAC busca contribuir a mejorar la capacidad competitiva de las regiones de Chile, fortaleciendo las capacidades regionales para diseñar e implementar programas de ámbito territorial que contribuyan a promover la productividad.

Desde el punto de vista de la política de apoyo a los *clusters*, todos los PAC parten de diagnósticos en los cuales se constata que las MiPyME enfrentan problemas típicos concernientes a su tamaño, y que se relacionan con la presencia de problemas en general ligados a la falta de coordinación entre ellas y con las agencias de promoción que actúan en su entorno. En función de ello, la estrategia del modelo de intervención se basa en la movilización del sector privado en asociación con el sector público para la generación de un ecosistema que resuelva las fallas de mercado o de coordinación, lo que potenciará la mejora de la competitividad.

Los Documentos de Propuesta de Préstamo de los PAC fueron firmados entre los años 2004 y 2006, y comenzaron a ser ejecutados entre los años 2004 y 2008 (aunque en todos los países se realizaron actividades previas). El Programa de Chile finalizó en junio de 2012; el de Argentina, al año siguiente, y los PAC de Brasil y de Uruguay terminarán en los próximos años. Los fondos asignados a cada PAC varían de US\$2,7 millones en Argentina a US\$40 millones en Chile,² mientras que en Uruguay fueron de US\$9 millones y en Brasil de US\$20 millones.

Dos características básicas de los cuatro PAC son su alcance nacional o subnacional y la novedad que implica en cada caso la implementación de estos programas dentro del mapa preexistente de políticas productivas de los países. En los próximos párrafos se describen estos dos aspectos.

Programas de alcance nacional y subnacional

En Chile y Uruguay los PAC son programas nacionales, por lo que se crea una institucionalidad nacional para coordinar la ejecución de los diferentes *clusters* a nivel del territorio. En Chile se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) con

² Sin embargo, en términos de fondos invertidos por *cluster* no hay mayor diferencia, ya que en Chile se promovieron 45 *clusters* y en Argentina 3.

capacidad de gestión a nivel regional y local. La Unidad Técnica Coordinadora del Programa (UTC)³ es creada a nivel central en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), responsable de la coordinación global de la ejecución del Programa, de dar apoyo a la constitución y consolidación de las ARDP y del monitoreo y seguimiento de las actividades y resultados logrados. En Uruguay, se optó por situar a la UTC en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a la que se visualiza como “una agencia nacional de tipo horizontal” y no se crearon instituciones a nivel del territorio.

En Argentina y Brasil, los PAC son de la Provincia de Río Negro y el Estado de São Paulo respectivamente, por lo que la institucionalidad creada responde a estos niveles subnacionales. En Argentina, la UTC (llamada Pro Río Negro) se encuentra dentro de la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución de Financiamiento Externo (UPCEFE) de la Provincia de Río Negro, creada en 1996, con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Esta unidad centraliza la gestión de los varios programas con financiamiento internacional que ejecuta esa provincia. La UTC tiene también una sede de coordinadores, gerentes y asistentes técnicos en Buenos Aires y responsables y equipos técnicos en la Provincia (en las localidades de Viedma, General Roca y San Carlos de Bariloche).

En Brasil, el organismo ejecutor es la Secretaría de Desarrollo del Estado de São Paulo (SD), en la cual se encuentra la UTC. El modelo institucional propuesto para la ejecución del PAC contempla también la participación del Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa de São Paulo (SEBRAE-SP) y la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), que se desempeñan como agencias de apoyo técnico para llevar a cabo actividades específicas del PAC y forman parte, junto a la SD, de un Consejo Estratégico del programa.

Antecedentes de política de fomento a la competitividad de las PyME

En todos los casos, los PAC han realizado aportes novedosos a las políticas de fomento a la competitividad de las PyME. No obstante, la envergadura de esos aportes dependió de los antecedentes de este tipo de políticas en los países y regiones en cuestión.

Uruguay es el país con menos tradición en este tipo de intervención, pues hasta la fecha de iniciado el PAC nunca se había implementado un programa de fomento a la asociatividad de empresas de esta naturaleza. Simultáneamente al PAC, se abre otro programa de fomento a *clusters*, denominado Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYME).⁴ En Brasil, en cambio, el comienzo de la política de apoyo a los APL como política formal de la Federación o Estado nacional se ubica en el año 2004 (si bien los APL, como forma de organización de la producción, existían desde mucho antes). Este es el caso de mayor fortaleza en América Latina en cuanto a niveles de cobertura geográfica y sectorial así como de recursos asignados. El marco inicial de la política del Estado de São Paulo de fomento a APL, por su parte, puede

³ En los cuatro países, estas unidades de ejecución y coordinación de los PAC recibieron diferentes nombres. En este informe se adopta la misma sigla (UTC) para hacer referencia a los cuatro organismos.

⁴ Implementado con apoyo de la Unión Europea, desde la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industrias, Energía y Minería (MIEM).

ser establecido también en el año 2004, si bien FIESP y SEBRAE-SP ya actuaban en este sentido con anterioridad a esa fecha.⁵ Argentina y Chile se ubican entre estos dos extremos.

En Chile existe una tradición importante de políticas de fomento productivo desde principios de la década de 1990, pero el Programa Territorial Integrado (PTI) implementado desde el año 2003 puede ser considerado un antecedente importante del PAC.⁶ Simultáneamente a la implementación del PAC en 2007, se pone en marcha el Programa Nacional de *Clusters* (PNC).⁷ En la sección siguiente se ahondará sobre las implicaciones de la simultaneidad y ausencia de coordinación entre el PAC y este último programa. Finalmente, en Argentina, los programas basados en *clusters* o cadenas productivas comenzaron a desplegarse luego del año 2002 y estuvieron fuertemente vinculados con el diseño de proyectos de asistencia técnica y financiera de organismos multilaterales de crédito.⁸ En el caso de la Provincia de Río Negro, el PAC fue una gran novedad operativa en las tres áreas en las cuales se aplicó.

En suma, estas son las características básicas de los PAC estudiados. Si bien, como se va a analizar en la sección siguiente, los cuatro PAC tienen un tronco programático común, se diferencian desde su inicio, como se vio en esta sección, por su alcance geopolítico y por la acumulación de políticas de fomento productivo para las PyME existente en el país. Esto último, como se verá más adelante, permitió diseñar PAC más focalizados, como en el caso de Brasil, y también redujo el margen de equivocación, como sucedió en el caso del APL de calzado en São Paulo, que se analizará en la sección 4.4.

Un tronco programático común

El tronco programático común de los PAC incluye la planificación estratégica participativa de las acciones a emprender para lograr la competitividad del conjunto de las empresas del *cluster*, el cofinanciamiento de esas acciones en función del grado de apropiabilidad de los beneficios de esas acciones por parte de empresas individuales y la conformación de estructuras de gobernanza público-privada para la gestión eficiente de la implementación de los planes estratégicos. En los próximos párrafos se detallan estos rasgos.

Planes estratégicos para el desarrollo de la competitividad de los clusters (PMC)

La estructura de los modelos de intervención de los PAC en los cuatro países es relativamente similar. Se prevé generalmente comenzar por un componente de sensibilización y movilización de las empresas y entidades públicas y privadas del *cluster*; luego se procede a una planificación estratégica participativa para elaborar los Programas de Mejoramiento de la

⁵ Véanse Ferraro y Gatto (2010) y Gonçalves da Silva *et al.* (2010) para más detalles sobre la política de fomento a APL a nivel federal y del Estado de São Paulo, respectivamente.

⁶ Véase Dini (2009).

⁷ El PNC surge a partir de los resultados del estudio del Boston Consulting Group acerca de los sectores con potencialidad para estimular el desarrollo del país. Dichos resultados motivaron el interés del Comité de Ministros de Innovación, que le pidió al Consejo Nacional de Innovación y Competitividad (CNIC) que considere el tema *cluster* entre sus lineamientos de acción. El Consejo solicitó luego la participación de CORFO, a la que delegó el diseño e instrumentación del programa.

⁸ Véase Ferraro y Gatto (2010) para más detalles.

Competitividad (PMC),⁹ apoyada y facilitada desde el PAC y con recursos humanos especialmente asignados o contratados; le sigue un componente de implementación de los PMC, mediante el cofinanciamiento público-privado de proyectos o actividades que impliquen la participación de grupos de actores del *cluster*, y finalmente, los diseños incluyen un componente de seguimiento y monitoreo.

La elaboración e implementación de los PMC fueron el corazón de las actividades de los PAC. Un PMC es una estrategia de competitividad que incluye un diagnóstico, el *benchmark* y un plan de acción. Este último es un conjunto coordinado de acciones ejecutadas por instituciones públicas, empresas y entidades relevantes, las cuales son guiadas por una estrategia concertada que se orienta a facilitar la generación de condiciones territoriales e institucionales favorables al desarrollo productivo de las empresas de un *cluster*, cadena de negocios o conglomerado territorial.

La metodología de elaboración de los PMC consistió en el planeamiento estratégico participativo de todos los integrantes del *cluster*. Los PMC, en su formulación, contenían un diagnóstico del nivel competitivo del conglomerado o *cluster* y del contexto en el cual están inmersas las empresas, una propuesta del escenario estratégico al que se esperaba llegar y un plan de acción o de desarrollo consensuado y acordado de manera protagónica por actores del sector privado e instituciones relacionadas y con apoyo público.

Los cuatro PAC contrataron a consultores externos para el apoyo metodológico de elaboración de los PMC. En Argentina, Brasil y Chile se contrataron firmas consultoras internacionales para elaborar los PMC. En los tres casos se contrató a la consultora española Competitiveness, pero Chile también contrató a la consultora danesa Dalberg Global Development Advisors que tiene en común con Competitiveness la metodología de identificación de iniciativas a través de procesos participativos con los actores del *cluster* para el diseño de los PMC. Uruguay también adoptó una metodología participativa de elaboración de los PMC, pero eligió contratar a consultores individuales. En la sección siguiente se discutirán los diferentes resultados y problemáticas de estas diversas opciones de los PAC.

Actividades financiadas por los PAC

En todos los PAC hay una categorización de los proyectos y actividades que se financian durante la implementación de los PMC. Estos proyectos o actividades son elegibles pues surgen de los PMC presentados y aprobados por los Programas. En los cuatro PAC el criterio para determinar si es financiable o no y la proporción de cofinanciamiento privado exigido es el grado de apropiabilidad de los beneficios resultantes del proyecto por parte de empresas individuales (que varía entre 90% y 60%).

El grado de apropiabilidad del resultado de una actividad se evalúa en función de si beneficia al conjunto de las empresas que integran un *cluster*, a un grupo de ellas o a una sola empresa. Por ejemplo, una actividad de baja apropiabilidad por empresas individuales son

⁹ En este informe se adopta la misma sigla PMC para hacer referencia a los planes estratégicos de los cuatro países, los cuales recibieron distintos nombres en cada programa.

centros tecnológicos, centros de diseño o la creación de una imagen de marca colectiva. Dadas las externalidades que estos resultados crean, las empresas individuales no se ven incentivadas a generarlos. Por ello, si bien existen beneficios evidentes para el conjunto de las empresas, las actividades para proveerlos pueden padecer de fallas de coordinación. Esas actividades son denominadas “bien club”¹⁰ en Chile, “proyecto estructurante” en Uruguay, “bienes y/o servicios que no son apropiables exclusivamente de manera individual” en Argentina o “acción horizontal” en Brasil. Salvo en Chile, en el resto de los países se financiaron también proyectos menos apropiables por el conjunto de empresas que conforma el *cluster* (como de asistencia técnica a las empresas, capacitación o acceso a mercados).

Estructuras de gobernanza de los clusters

En los cuatro PAC hubo una explícita preocupación por instaurar estructuras de gobernanza que permitieran una gestión público-privada de los asuntos de los *clusters*.¹¹ Dichas estructuras son, en términos generales, bastante similares en el diseño, poniendo el énfasis en la participación público-privada para la elaboración de los PMC y su implementación.

Para cada *cluster* se creó un comité gestor del *cluster*, en el que intervienen las empresas involucradas y las instituciones públicas locales de referencia. Solo en Chile hubo un desdoblamiento de la estructura de gobernanza en un eje regional y otro local, pues el comité gestor a nivel local (Gobernanzas Locales de Aglomerados Productivos – GLAP) operó bajo la égida de su correspondiente ARDP.

La función principal de los comités gestores de cada *cluster* fue la de ejecutar las acciones contenidas en los PMC. Para su ejecución se contrató a un gerente a sueldo del comité gestor, el que tenía a su cargo la coordinación de los actores para llevar adelante las acciones acordadas en los PMC. Las funciones de los comités gestores eran validar los PMC y ejecutar las acciones financiables, alinear los intereses de sus miembros frente al programa, asegurar consenso y supervisar ejecución.

En suma, los PAC tienen un diseño programático muy similar aunque, como se observó en la sección 1, el punto de partida de los PAC así diseñados fue muy desigual debido al alcance nacional o subnacional de los programas y a la tradición acumulada de políticas de fomento productivo. Además, durante la implementación de los PAC, los diseños fueron adquiriendo sus propias características en función de los diversos escollos que fue encontrando cada programa en su camino y de la base política, económica y social sobre la cual se asentaron. En la sección siguiente se aborda esto último.

¹⁰ Por ejemplo en Chile, para que un bien club fuera financiado, se tenía que cumplir con las siguientes características: cumplir con el principio de no rivalidad en el consumo; cumplir con el principio de no exclusión; cumplir con el principio de los beneficios indivisibles; tener vinculación directa con brechas de competitividad identificadas y priorizadas; responder a algunas de las líneas de apoyo identificadas por el BID para bienes club, y que las prestaciones de valor que otorgue no fueran brindadas por otra institución.

¹¹ Se entiende por gobernanza la distribución del poder de decisión entre los agentes que componen el *cluster* y las reglas que gobiernan sus relaciones (Ybarra *et al.*, 2012).

Cuadro 1. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PAC

BRASIL (2008-2016) US\$20:

- Alcance subnacional (Estado de São Paulo) con UTC en Secretaría de Desarrollo (SD) del Estado de São Paulo.
- Modelo institucional de ejecución conjunta entre SD, SEBRAE y FIESP.
- Se promueven 15 *clusters* de diverso nivel de desarrollo.

CHILE (2007-2011) US\$40:

- Alcance nacional con UTC centralizada en CORFO.
- 15 Agencias Regionales de Desarrollo (ARDP) con capacidad de gestión local y regional.
- Cada ARDP elaboró Agendas Regionales de Desarrollo Productivo en cada una de las cuales se propusieron 3 *clusters*.

TRONCO PROGRAMÁTICO COMÚN

- Diseño e implementación de planes estratégicos para el desarrollo de la competitividad de los *clusters*.
- Actividades cofinanciadas en función del grado de apropiabilidad de los resultados.
- Implementación de órganos de gobernanza público-privados de los *clusters*.

URUGUAY (2006-2014) US\$9:

- Alcance nacional con UTC centralizada en OPP.
- Se promueven 17 *clusters* a lo largo de 4 llamados a muestras de interés. Se partió de sectores tradicionales no dinámicos y se siguió con sectores tecnológicos, exportadores dinámicos y otros de base agropecuaria dinámicos.

ARGENTINA (2003-2012) US\$2,7:

- Alcance subnacional (Provincia de Río Negro) con UTC en Río Negro y Buenos Aires.
- Se promueven 3 *clusters* de Fruta, Turismo y Tecnología en Gral. Roca, Viedma y Bariloche.

3. Características adquiridas por los PAC tras su implementación

Se detectaron cuatro grandes problemáticas en el funcionamiento de los PAC, las que fueron moldeando sus principales características. Estas se dieron en los tiempos de arranque y de implementación (subsección 3.1), en la coordinación con otras políticas públicas (subsección 3.2), en el modo como se seleccionaron los *clusters* a fomentar (subsección 3.3) y en la metodología empleada para elaborar los PMC (subsección 3.4). Se detallan estos aspectos en las subsecciones siguientes y se resumen las características de cada PAC en un esquema final.

3.1. Arranque y ritmo de implementación de los PAC

Los cuatro PAC tuvieron un ritmo de implementación relativamente continuo y sin sobresaltos. No obstante, tres de ellos tuvieron dificultades en el momento de su arranque, lo que afectó el proceso posterior del PAC.

En Chile, el apoyo a los *clusters* fue precedido por la instalación de las ARDP en todas las regiones del país y la construcción de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo (en adelante Agenda) de cada ARDP. A partir de agosto de 2006 (es decir antes de la firma del Documento de Programa en 2007), se realizó el proceso de instalación de las ARDP. Estas ya estaban incluidas en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, y la instalación de las primeras 13 ARDP (en los primeros meses de 2008 se crearon dos nuevas regiones con sus respectivas ARDP) formó parte de las tareas de los primeros 100 días de gobierno, que se conocieron como las “36 medidas”.¹²

La inclusión de la creación de las ARDP en las 36 medidas marcó su ritmo de conformación: “...las urgencias de ese primer período prácticamente no ofrecieron espacios para construir acuerdos de abajo hacia arriba, concordar esquemas de cooperación público-privada o incorporar la voz de las regiones; centrándose los decisores en definir opciones institucionales, programáticas y presupuestarias para cumplir la primera meta de constituir, al menos formalmente, las ARDP en todas las regiones”.¹³ De ese surgimiento institucional signado por la urgencia nacen las principales definiciones que acompañan a lo largo de todo el proceso a las ARDP y su accionar, potenciándolo o limitándolo, según los casos.

Según Moguillansky (2010), la mayor limitante de las ARDP fueron sus agendas diseñadas centralmente y la falta de un marco institucional capaz de coordinar las diferentes políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo. Según afirma la autora, lo anterior es una consecuencia del debate no resuelto en Chile entre la visión centralista, que fue la dominante hasta esa fecha, y la regionalista o territorialista, “...que si bien desde 1990 hasta la fecha ha ido ganando espacios, en la práctica no ha podido disponer de herramientas concretas que le permitan una implementación eficaz del desarrollo regional”. En la próxima subsección se vuelven a tratar algunas de estas dificultades.

¹² “Las tareas de los primeros 100 días de gobierno”, Michelle Bachelet (2006). Citado por Red Sur Consultores (2009).

¹³ Para más detalles véase Red Sur Consultores (2009).

Desde el punto de vista del diseño del PAC, resulta problemática la inclusión del doble objetivo de competitividad en el plano regional a través de la instalación y accionar de las ARDP, y la del apoyo a la competitividad de las PyME a través de un enfoque de *clusters*. Esto revela un posible problema del diseño del PAC al pretender conseguir dos resultados diferentes con el mismo objetivo. Seguramente hay complementariedad entre los dos resultados, y el trabajo de aprender haciendo un programa de *cluster* fortalece la ARDP, pero en los hechos, son objetivos diferentes. Y ello generó sin duda un problema desde el diseño al PAC chileno.

Desde su diseño, el PAC pretende lograr dos grandes resultados: la competitividad a nivel de la región y la competitividad de las PyME de esa región. El primer objetivo se lograría a través de la instalación y accionar de las ARDP y el segundo a través de los *clusters*. Esto revela un posible problema del diseño del PAC, pues con un único programa pretende lograr dos objetivos. Seguramente hay complementariedad entre los dos, y el trabajo de aprendizaje haciendo un programa de *cluster* fortalece la ARDP, pero en los hechos, son objetivos diferentes. Y ello generó sin duda un problema de definición al PAC chileno desde su propio diseño.

Luego de creadas las ARDP, la ejecución del PAC siguió el diseño original de generar su propia gobernanza y, desde el año 2008, procedió a la contratación de consultoras nacionales para el levantamiento de insumos para las Agendas y la definición de dichas Agendas, y a fin de establecer compromisos para su realización; para la selección de los *clusters* y cadenas productivas territoriales, y para la contratación de consultores internacionales para elaborar los PMC e implementarlos. Entre 2008 y 2009 fueron elaboradas las Agendas, y entre 2008 y 2010 se desarrollaron los 3 PMC de cada una de las 15 ARDP. Finalmente, entre 2010 y 2011 fueron implementados 43 de los 45 PMC diseñados.

El PAC argentino tuvo varios problemas en el arranque, lo que atrasó y dificultó su ejecución. En primer lugar, luego de haberse diseñado en los años 2002 y 2003 con un equipo liderado por el entonces gobernador de la Provincia de Río Negro, al momento de comenzar la implementación hubo un cambio del equipo político del gobierno, lo que generó una situación inesperada, ya que los nuevos responsables políticos no habían participado en el diseño y concepción del programa. Esto provocó demoras en el comienzo de la ejecución. Por lo tanto, la apropiación del PAC por parte del nuevo equipo de gobierno no fue automática, y cada *cluster* evolucionó de manera diferente, perdiéndose una visión sistémica de la aplicación de esta nueva metodología de fomento a *clusters* a nivel local. En segundo lugar, la principal actividad que el PAC planeaba dentro del componente “Desarrollo de *clusters*”, el diseño e implementación de los PMC, también tuvo demoras dado que el proceso de selección de la firma consultora internacional para apoyar dicha actividad llevó dos años. No obstante, tras sobrellevar estos primeros obstáculos y adaptar el programa a los imprevistos (se realizaron actividades de sensibilización a la nueva metodología durante este lapso), el PAC se implementó con relativa normalidad en 3 sectores (fruta, turismo y tecnología).

Del mismo modo, el PAC brasileño tuvo demoras en el arranque. Se firmó el Protocolo de Intención del PAC en el año 2002, pero el Documento de Programa se firmó recién en junio de 2008, y la ejecución de las actividades de los 15 APL seleccionados para ser fomentados comenzaron al año siguiente. Es decir que pasaron 6 años entre la firma del Protocolo de Intención y la firma del PAC y el consecuente comienzo de la ejecución. Sin embargo, ese lapso no fue un tiempo sin actividades. Tanto SEBRAE-SP como FIESP ya actuaban en el territorio para promover los APL desde el año 2000 y no dejaron de intervenir a lo largo de esos 6 años. Es más, las dos instituciones, en conjunto con la SD, internalizaron en ese período la metodología de intervención contenida en el Documento de Programa BID. Por esa razón, el PAC comenzó a ejecutarse con los socios del programa ya enterados y entrenados en la nueva metodología de intervención.

Ese aprendizaje involucró la implementación de dos PMC pilotos en Jaú (calzados) y en Ibitinga (artículos de cama, mesa y baño) para ir practicando en el terreno la metodología propuesta por el BID. Sin embargo, como se verá más adelante en el estudio de caso, en Jaú la implementación del PMC piloto tuvo consecuencias negativas, pues se movilizó a los actores locales para elaborar el PMC, pero luego no se continuó implementando las acciones que derivaron del plan. Lo anterior sucedió tras el atraso en firmar el documento de programa del PAC,¹⁴ por lo que este proceso culminó en frustración y pérdida de la confianza de los actores implicados y tuvo consecuencias que no se revirtieron una vez que el PAC estuvo oficialmente instalado luego de 2008.

El PAC de Uruguay no tuvo grandes dificultades en el arranque ni tampoco en su ejecución.¹⁵ Durante el año 2006 se presentó la Propuesta de Préstamo, se firmó el Documento de Programa y se elaboró el Reglamento Operativo. En el año 2007 se comenzó la ejecución del PAC y se realizó el segundo llamado a candidatos de *clusters* luego de un llamado piloto.¹⁶ Se completó en 2012 con el cuarto llamado. En total se promovieron 17 *clusters* en todo el país (en marzo de 2011 se dio por finalizada la ejecución de proyectos en 7 de los 17 *clusters*).

En suma, excepto en Uruguay, los PAC analizados tuvieron diferentes problemas en el arranque, lo que impactó en todos los casos la posterior implementación del programa, aunque de diferentes maneras. En el caso de Chile, la premura para crear las ARDP puso por delante el esqueleto institucional a su contenido, lo que en algunos casos resultó en instituciones vacías de relaciones locales público-privadas. En el caso de Argentina, el arranque del PAC se realizó desde una posición alejada del sector público de la Provincia, lo que no se revierte totalmente durante la implementación del PAC. Finalmente, en Brasil, en

¹⁴ El PMC piloto en Jaú, según diversas fuentes, tuvo un impacto negativo (“generó frustración”) entre los actores de Jaú, pues luego de su elaboración no hubo continuación alguna durante 4 años y más adelante, en 2009, la misma consultora internacional volvió al territorio (pero ya con el Programa BID firmado) y rehizo otro PMC más completo para este mismo APL.

¹⁵ El cambio de gobierno en el año 2010 causó una interrupción del programa durante unos meses, lo que repercutió negativamente sobre los *clusters* ya instalados. Pero luego se siguió normalmente con su ejecución.

¹⁶ Antes de la firma del PAC se seleccionó un grupo de cuatro *clusters* piloto elegidos en un llamado abierto con el objetivo de generar insumos para elaborar una metodología de fomento apropiada.

el arranque del programa se cometieron errores estratégicos al movilizar a actores privados sin capacidad para responder luego a las expectativas generadas.

3.2. Coordinación con otros programas de fomento productivo

En los cuatro casos, la coordinación de los PAC con otros programas fue más bien problemática, lo que redundó en un débil impacto final de los primeros. Los PAC son todos programas relativamente pequeños, por lo que su impacto será visible si se articulan y complementan con otras políticas productivas. En Brasil, la intención de una coordinación de políticas locales y nacionales (denominadas estaduais y federales respectivamente) se planificó a través de la creación, en 2004, del Grupo de Trabajo Permanente para Arranjos Productivos Locales (GTP-APL),¹⁷ bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), con el objetivo de elaborar y proponer directivas para la actuación coordinada del Gobierno en todo el territorio brasileño. No obstante, en Teixeira (2010) se describe y fundamenta cuán aisladas han estado las políticas públicas de apoyo a los APL de las demás políticas públicas, principalmente de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) lanzada en mayo 2008.¹⁸ En el caso particular de la política de fomento a los APL del Estado de São Paulo, la articulación con el GTP-APL no tuvo resultados concretos. A nivel estadual y municipal, sin embargo, sí hubo articulación de políticas, y ello fue un factor de éxito. Como se va a observar más adelante en detalle, a través del estudio de caso del APL de cerámica en Tambaú, la interfaz entre las políticas municipales y estaduais fue un factor del impacto positivo del PAC en ese territorio.

En Chile, dentro del propio documento del PAC se enfatizó que uno de los objetivos era la articulación de recursos de otros programas de fomento productivo. No obstante, según Moguillansky (2010), en las dos ARDP que estudió hubo poca capacidad para coordinar la Agenda regional y la estrategia nacional. Si bien se canalizaron parcialmente algunos programas a través de ellas, en general se operó con el mismo diseño y los mismos instrumentos que cada institución tenía definidos desde el nivel central, los que no necesariamente se ajustaban a las necesidades identificadas en la Agenda. Muchas veces se trató de programas que se habrían realizado igual si la ARDP no hubiera existido. Según la firma consultora, la institucionalidad de las ARDP, conformada bajo la premura de las primeras 36 medidas del gobierno de Bachelet, como ya se mencionó, generó limitaciones para el cumplimiento cabal de su mandato de coordinar la inversión pública en función de una agenda pro desarrollo regional. Desde una perspectiva más de fondo, esa falta de coordinación obedece a la inexistencia en Chile de un consenso político en torno a la descentralización.¹⁹

¹⁷ Es un colegiado de instituciones públicas y privadas con el objetivo de vincular las distintas políticas e instituciones que operan para los APL.

¹⁸ El posterior Plano Brasil Maior (PBM) 2011-2015 pretende cambiar esa situación. No obstante, este documento no abarca el período de referencia del PBM.

¹⁹ Sin embargo, ha de reconocerse que el PAC exigía que un 10% de los recursos de fomento nacionales que se invirtieran en cada región se canalizara a través de las ARDP. Esto se instrumentó por la vía de acuerdos

Por otro lado, como se ha visto, simultáneamente a la implementación del PAC, en 2007 se puso en marcha el PNC. Para Dini (2009) hay un rasgo común entre el PAC y el PNC, y es que ambos ponen el acento en la dimensión de concertación estratégica con actores públicos y privados externos a CORFO y enfatizan un método de trabajo que parte de la identificación de los problemas de los territorios y busca respuestas en los instrumentos de fomento disponibles. No obstante estas similitudes metodológicas, no existió coordinación entre el PAC y el PNC.

En Uruguay, como se indicó, el PAC surgió al mismo tiempo que otro programa de fomento a *clusters* denominado PACPYMES. Si bien se acordaron una serie de arreglos entre los dos programas para no duplicar esfuerzos, no puede afirmarse que hubo articulación entre ellos.²⁰ Más recientemente, en su segunda fase de implementación desde el año 2012, el PAC está coordinando intensamente con otros programas del Ministerio de Industrias, Energía y Minería (MIEM) y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esto ha aumentado el impacto del programa y prueba la eficacia que se logra cuando se consigue un equilibrio entre estos aspectos de coordinación público-pública y la innovación metodológica que pretenden introducir los PAC en las políticas de fomento productivo. A veces, por ser muy innovadores en su modo de intervención, los PAC corren el peligro de aislarse del resto de las políticas, por lo cual es necesario buscar ese equilibrio. Obviamente, este problema desaparecería si se lograra implantar la metodología de *cluster* en las políticas de fomento productivo en general.

En Argentina, la coordinación público-pública se ubicó solamente a nivel subnacional, sin procurar ninguna instancia de articulación con una política de nivel nacional como en Brasil. No obstante, la problemática de la articulación con otros programas de la provincia fue un eje central del PAC que varió significativamente entre los tres *clusters* fomentados.

En suma, la escasa articulación de los PAC con otros programas de fomento productivo los recluye en iniciativas parciales que por sí solas no pueden incidir fuertemente en mejorar el ecosistema de las MiPyME para corregir las fallas de mercado o de coordinación, y esto refleja una debilidad mayor de estos programas. Es decir, que si bien los PAC se han mostrado eficaces para solucionar los problemas de la ausencia de bienes club específicos a las empresas que conforman un *cluster*, su aislamiento de las otras políticas (innovación, comercio exterior, formación y capacitación, ordenamiento territorial, etc.) puede recluirlas a acciones muy puntuales e impedirles lograr el desarrollo integral del sector o *cluster*.

programáticos anuales en cada ARDP y, si bien no tuvo enorme trascendencia, en muchas partes logró iniciar una coordinación que nunca antes había existido.

²⁰ Aunque ha de reconocerse que una vez culminado PACPYMES, el PAC financió actividades de varios *clusters* que fueron apoyados por el primer programa.

3.3. La selección de los *clusters* que recibirán apoyo

Los criterios para seleccionar qué *cluster* se decide fomentar y el propio proceso de selección del *cluster* no son ajenos a los resultados que se logran en términos de la creación de una institucionalidad público-privada que funcione para promover el desarrollo del *cluster* y alcanzar las demás metas de desempeño. En efecto, como analizará más adelante, hay criterios que parecen ser más relevantes que otros para obtener mejores resultados. En primer lugar, importa tener en cuenta diversos indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar el potencial de competitividad de las empresas del *cluster* y los cuellos de botella que obstaculizan su logro. En segundo lugar, también los compromisos asumidos por el sector privado y el sector público para llevar adelante las acciones de fomento al *cluster* son factores a considerar. Por último, dada la dificultad para evaluar ex ante las verdaderas potencialidades de los actores y su colaboración, es importante que el PAC cuente con los mecanismos apropiados para mejorar estos criterios de selección a medida que se van constatando errores en la selección y viabilizar la salida del programa de aquellos *clusters* que, por diversas razones, no vale la pena seguir promoviendo con esta metodología. Las metodologías de selección y de “discontinuación” de los *clusters* fueron muy diferentes en los distintos PAC analizados. En los próximos párrafos las describimos brevemente.

En Chile, el proceso de selección de los *clusters* fue precedido por la instalación de las ARDP en las 15 regiones del país y la construcción de sus respectivas Agendas. Las Agendas recabaron información sobre los principales desafíos y oportunidades de desarrollo productivo de cada región y propusieron *clusters* productivos con potencial competitivo. Finalmente, los Consejos Estratégicos de cada ARDP, con participación público-privada, seleccionaron un máximo de 3 *clusters*, para los cuales se diseñaron los PMC.

En la selección de los *clusters* incidieron varios factores. Por un lado, según José Miguel Benavente,²¹ los *clusters* del PAC se eligieron en función de los actores que estaban en el territorio: “no se quiso romper el statu quo de poderes y generar conflictos locales”. La metodología de abajo hacia arriba (*bottom-up*) del PAC implicó que se partió desde el territorio y no desde criterios de competitividad más técnicos, como hiciera el PNC (con una metodología de arriba hacia abajo (*top-down*)). Lo ideal habría sido que se hubieran combinado las metodologías de ambos programas, concluye uno de los ideólogos del PNC de Chile.

Por otro lado, dada la novedad de la metodología de formación de *clusters* en Chile, se tuvieron en cuenta los elementos que pudieran facilitar la implementación de la metodología y su apropiabilidad por parte de los equipos técnicos de las ARDP. Por ello se privilegiaron cadenas de valor menos complejas, lo que explica, junto a otras razones, la selección de *clusters* de turismo en la totalidad de las regiones y otros *clusters* asociados a la producción primaria.

²¹ Miembro del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y uno de los principales impulsores del PNC (entrevista realizada).

En Uruguay, la selección de los *clusters* se realizó a través de convocatorias públicas para la presentación de *clusters* de cualquier sector que requirieran el apoyo del programa, y se calificó y seleccionó a los postulantes a través de criterios cualitativos y cuantitativos. Antes de comenzar formalmente el PAC, se trabajó en una fase piloto con 4 *clusters* (industria del calzado y prendas de cuero, vestimenta, piedras preciosas y vitivinícolas), seleccionados a partir de un llamado abierto. La fase piloto generó algunas lecciones que sirvieron para mejorar los procedimientos de llamados y selección de *clusters* posteriores. Para el segundo y tercer llamados se aprendió sobre la necesidad de movilizar proactivamente a potenciales postulantes, indagar y tomar en cuenta las motivaciones y cohesión previa del sector privado involucrado, así como analizar desde el PAC la situación competitiva de los sectores respectivos, y sistematizar información de contexto que pudiera ser valorada por el Comité Estratégico al hacer la selección. Para el cuarto llamado, se buscó también, como se mencionó arriba, la complementariedad del PAC con las políticas sectoriales de dos ministerios.

La característica del PAC uruguayo de selección competitiva de los *clusters* a apoyar implicó de algún modo una intervención “a demanda” y la espera de señales de dinamismo y compromiso de los actores privados a ser apoyados. Tras la experiencia de tres llamados públicos competitivos entre los años 2006 y 2010 (lo que implicó el apoyo a 13 *clusters*), se evaluó la necesidad de una mayor presencia estratégica del actor estatal. Es decir, se detectó la necesidad de alinear más el PAC con las políticas sectoriales ministeriales. Esto último se incorporó en el cuarto llamado en 2012, en el que se lograron nivelar los compromisos asumidos por parte del sector privado y del sector público, al darles mayor peso a sectores estratégicos para la política del MIEM y del MGAP. Por otro lado, se elaboró una reglamentación de “salida” del programa para *clusters* que no alcanzaran determinadas metas de desempeño (los 4 *clusters* más “tradicionales” del primer llamado piloto fueron discontinuados, por ejemplo).

En Argentina, los *clusters* de fruticultura, turismo y tecnología que el PAC promovió ya estaban definidos en la Propuesta de Préstamo entre el BID y la Provincia de Río Negro. Esta selección se realizó en función de la estrategia de desarrollo productivo del Gobierno Provincial y se basó en la preexistencia de algunas iniciativas privadas.

Finalmente, en Brasil la selección de los *clusters* se realizó a partir de un mapeo de los APL ya existentes en São Paulo.²² Luego, la SD, SEBRAE-SP, FIESP y BID llegaron en el año 2006 a un acuerdo para seleccionar 15 APL en función de criterios cuantitativos y cualitativos del nivel de desarrollo productivo alcanzado, de su capacidad de gobernanza y de los intereses políticos de las entidades (representatividad de sectores en la FIESP e interés del gobierno estadual en algunos *clusters*). Siete *clusters* ya habían realizado avances importantes previos a la intervención del PAC, dado que SEBRAE-SP y/o FIESP ya habían comenzado a trabajar con ellos, mientras que los restantes 8 APL se encontraban en un estado menor de desarrollo, por lo que el PAC habría de enfatizar las actividades previas de sensibilización.

²² Se identificaron 533 concentraciones de empresas especializadas sectorialmente, distribuidas en 104 municipios. Propuesta Préstamo BID Brasil (2006).

Como puede observarse, en Brasil se logran conjugar los criterios de selección mencionados como mejores prácticas: indicadores de competitividad y gobernanza y prioridades estratégicas de los socios del PAC. Lo anterior fue seguramente posible porque en São Paulo ya existía un conjunto de políticas de intervención de este tipo previo a la implementación del PAC, por lo que no se optó ni por un método de selección “más puro técnicamente” (como parece haber sido el caso en Uruguay en los primeros llamados), ni por una selección “más política” (como parece haber sucedido en los casos de Chile y Argentina). Es decir que la selección observó los componentes de compromiso público (aquí “lo público” no solo incluyó al gobierno, sino también a la FIESP y SEBRAE-SP) y privado, aunque el peso de cada uno de los criterios varió en cada *cluster* y esto también se reflejó en los resultados logrados tras las acciones del PAC en algunas localidades.

En suma, la combinación de indicadores de competitividad y gobernanza con el aseguramiento de un equilibrio entre los compromisos público y privado parecen ser fundamentales para aumentar la probabilidad de seleccionar correctamente a los *clusters*. Se observó arriba que si los criterios de selección no toman en cuenta estos aspectos, es más probable que se elijan *clusters* con escasos logros de sus metas. Brasil parece haber utilizado esta combinación de criterios para la selección de los 15 *clusters* a apoyar.

Por otro lado, dada la dificultad que implica seleccionar ex ante sectores a fomentar, es primordial generar un espacio de aprendizaje en el cual el PAC va reformulando sus criterios de selección. En Uruguay se pudieron ajustar en este sentido los criterios de selección a lo largo de la implementación del PAC y también se diseñó un camino de “salida” para los *clusters* menos dinámicos. En el resto de los países, en tanto, los *clusters* a apoyar quedaron seleccionados desde el comienzo del programa, y aparentemente no se ofrecen caminos para la salida de *clusters* que no cumplen sus metas de desempeño.

3.4. Metodología empleada para elaborar los PMC

Como ya se mencionó, en Argentina, Brasil y Chile se contrató a la consultora internacional Competitiveness para aplicar una metodología de elaboración participativa de los PMC. Dicha metodología implicaba generar un cambio en los procesos y contenidos del diálogo público-privado para el desarrollo de la competitividad del sector. La idea era introducir una ruptura en el statu quo que había predominado históricamente, en el cual la relación entre el sector privado y el Estado es, básicamente, de solicitante a agente que responde a las solicitudes. Avanzar hacia la construcción de una nueva estrategia implicaba romper ese tipo de relación, caracterizada por la influencia del *lobby*, e instaurar, a cambio, una relación de socios privados y públicos para el desarrollo.

En Chile se contrató además a otra consultora internacional, la firma danesa Dalberg Global Development Advisors. Se repartieron así el territorio con Competitiveness en la Zona Norte del país y Dalberg en la Zona Sur. Si bien la metodología de ambas consultoras es similar, como también lo es el objetivo de instaurar una nueva relación entre el sector público y el privado, se diferencian en que la firma danesa puso el acento en el fortalecimiento del

capital social empresarial para la activación e impulso de los PMC, en tanto que el foco de la española es el posicionamiento estratégico del *cluster* en base a la identificación de nichos de mercado con futuro. Es decir que la principal diferencia entre ambas es que Competitiveness prioriza el logro del objetivo de mercado en su metodología (lo sustantivo), mientras que Dalberg enfatiza el proceso.

En el caso de algunos *clusters* de Chile, la metodología de Dalberg se reveló muy apropiada, porque los actores participantes tenían altas capacidades para mirar de manera estratégica el largo plazo y extraer decantadamente una sumatoria de iniciativas para ordenarlas en un plan. Sin embargo, en otros (como el caso del *cluster* FreshAtacama analizado también en la sección siguiente), una metodología técnicamente más empaquetada (tipo *top-down*) como la que ejecuta Competitiveness fue más adecuada, dadas las características de los actores. En estos dos casos, la metodología se ajustó a las particularidades de los actores en el territorio, pero por pura coincidencia, pues la aplicación de una u otra no se debió a una evaluación *ex ante* del grado de madurez del *cluster*. En efecto, al momento de seleccionar a las consultoras internacionales y asignarles los *clusters* a apoyar, no se tenían claros aún los aspectos señalados del proceso de elaboración participativa de un plan estratégico.

Justamente, el problema del PAC argentino es que Competitiveness aplicó la misma metodología en los tres *clusters*, y estos, como se verá en la sección siguiente, estaban en etapas de desarrollo muy diferentes. Lo mismo sucedió en Brasil, donde, por ejemplo, el *cluster* de Jaú (analizado más abajo) era ya muy maduro para recibir un tratamiento del estilo *top-down* que aplica Competitiveness. Según algunos entrevistados, este *cluster* requería una intervención más del tipo *bottom-up* dada la trayectoria ya recorrida y el posicionamiento competitivo de la mayoría de las empresas.

Uruguay se diferenció del resto de los países en que el apoyo técnico para el desarrollo de los PMC se obtuvo de consultores individuales y no de grandes empresas internacionales. Un ex coordinador del PAC de Uruguay²³ explica que la idea era construir *clusters* inclusivos, es decir integradores de todo el sector en el territorio, y encontrar estrategias diversificadas en función de las capacidades reales existentes (algunos podrán aspirar a mercados exigentes y otros no). Por otro lado, se priorizó la construcción de la gobernanza. Es decir se puso el foco en cómo se elaboraba el PMC, y esto, dependiendo del grado de madurez de los *clusters*, a veces llevaba a estrategias de mercado muy sencillas (o poco ambiciosas) pero importantes logros de creación de una institucionalidad.

Solo en Brasil y Argentina hubo transferencia metodológica del *know-how* de Competitiveness en materia de desarrollo y operación de *clusters* hacia los equipos locales. En Brasil, el proceso de SEBRAE-SP para incorporar la nueva metodología fue particularmente rico, aprovechando su involucramiento en el PAC para transformar su modo de intervención en el territorio. Decidió así invertir fuertemente en el PAC, no solo en recursos financieros (su aporte al PAC fue de US\$10 millones) sino en su propia

²³ Alejandro Ferrari (entrevista realizada).

reorganización institucional. Los agentes de SEBRAE-SP, a lo largo de la elaboración de los 15 PMC, fueron incorporando la metodología de la consultora a través del aprendizaje por la práctica.²⁴ Más allá del PAC, la metodología de Competitiveness fue incorporada a SEBRAE-SP para nuevos proyectos de *cluster* emprendidos. Este es un ejemplo que ilustra el logro de un “enraizamiento” de las políticas de *cluster* en las políticas públicas de desarrollo productivo. Se retomará esta idea en otras secciones más adelante.

En Argentina no hubo una institución local con las mismas características que en Brasil para absorber la metodología. Si bien la transferencia metodológica estaba prevista desde un comienzo, hubo dificultades para lograr que en la Agencia de Desarrollo local (CREAR) se formaran los cuadros adecuados para el gerenciamiento del proceso de *cluster*. Por otro lado, la actitud de la firma consultora se percibió como distante con respecto a las consecuencias que pudiera tener la implementación de los PMC en el territorio, aunque se reconoce que su intervención tuvo logros en cuanto a la desestructuración de las visiones conservadoras del empresariado local.

En suma, en todos los PAC analizados, la metodología de elaboración de los PMC buscó romper con la tradicional relación público-privada dentro de las políticas de fomento de la competitividad. No obstante, se observó que las metodologías empleadas tuvieron diferentes énfasis, según se priorizó el logro de nuevos mercados, la constitución de una sólida gobernanza público-privada del *cluster* o la integración de todos o algunos actores en la ejecución del plan de acción. Lo que deriva del análisis de estos casos es que no hay una única metodología más apropiada para este tipo de intervención, sino que tendrá mayor probabilidad de eficacia la que logre amoldarse mejor al estado de madurez del *cluster*.

En la siguiente sección se retoman las 4 problemáticas observadas en esta sección para ilustrarlas a través de casos concretos de *clusters* apoyados por los PAC. Como se observará, surge de estos estudios de caso una quinta problemática que tiene que ver con los actores que finalmente participan en el *cluster*. Luego, en la sección 5 se vuelven a retomar las cinco problemáticas y se las expresa como lecciones aprendidas de la implementación de los PAC.

²⁴ Este proceso estuvo abierto para FIESP y la SD.

Cuadro 2. CARACTERÍSTICAS ADQUIRIDAS POR LOS PAC TRAS SU IMPLEMENTACIÓN

BRASIL

- Demoras de 6 años en el arranque formal del PAC. FIESP, SD y SEBRAE-SP aprenden metodología BID en pilotos.
- El PAC es una política estadual que se articula débilmente con las políticas federales de mayor impacto. Hay ejemplos virtuosos de articulación entre las políticas estaduais y municipales.
- Selección de *clusters*: Mapeo de los APL en São Paulo. La SD, SEBRAE-SP, FIESP y BID llegaron en el año 2006 a un acuerdo para seleccionar 15 APL en función de criterios cuantitativos y cualitativos del nivel de desarrollo productivo alcanzado, de su capacidad de gobernanza y de los intereses políticos de las entidades.
- Se contrató a la firma consultora internacional Competitiveness para elaborar los 15 PMC.

CHILE

- Arranque del PAC signado por urgencia de instalar formalmente las ARDP, lo que limitó la construcción de institucionalidad desde la base regional y local.
- Agendas de ARDP designadas centralmente.
- A nivel de las regiones hubo limitada articulación del PAC con otras políticas.
- Selección de *clusters*: Agendas relevaron los principales desafíos y oportunidades de desarrollo de cada región, proponiendo *clusters* con potencial competitivo. Finalmente, los Consejos Estratégicos de cada ARDP seleccionaron un máximo de 3 *clusters* para los cuales se diseñaron los PMC.
- Se contrató a las firmas consultoras internacionales Competitiveness (norte de Chile) y Dalberg Global Development Advisors (sur de Chile) para elaborar los 45 PMC.

URUGUAY

- Arranque del PAC con relativa normalidad.
- Hubo limitada articulación del PAC con otras políticas. Recién en los últimos años se lograron mejores complementariedades.
- Selección de *clusters*: selección competitiva implicó modo de intervención “a demanda” y espera de señales de dinamismo y compromiso de los actores privados a ser apoyados. Experiencia de tres llamados públicos competitivos entre los años 2006 y 2010. En el cuarto llamado en 2012, se agregaron políticas sectoriales como indicador.
- Se contrató a consultores individuales para realizar los 17 PMC.

ARGENTINA

- Demoras en el arranque: se realizaron actividades de sensibilización durante ese tiempo.
- Hubo limitada articulación del PAC con otras políticas a nivel de la provincia y ninguna de nivel nacional.
- Selección de *clusters*: Se realizó en función de la estrategia de desarrollo productivo del Gobierno Provincial y se basó en la preexistencia de algunas iniciativas privadas.
- Se contrató a la firma consultora internacional Competitiveness para elaborar los 3 PMC.

4. Estudio de caso de clusters

Se seleccionaron 10 estudios de caso de *clusters* fomentados por los cuatro PAC analizados en este documento. Se eligieron tres *clusters* en Chile²⁵ (subsección 4.1.), dos *clusters* en Uruguay (subsección 4.2.), tres *clusters* de Argentina (subsección 4.3.) y 2 *clusters* en Brasil (subsección 4.4.). En el cuadro siguiente se recopilan los diferentes *clusters* y en los siguientes párrafos se exponen los casos.

ESTUDIOS DE CASO			
Argentina-Provincia de Río Negro		Chile	
Cluster	Ciudad	Cluster	Región
Frutas Frescas	Gral. Roca	FreshAtacama (uva de mesa)	Atacama
Turismo	Bariloche	Bío Bío Educando e Innovando	Bío Bío
Tecnológico	Bariloche	Paltec (Paltas)	Valparaíso
Uruguay		Brasil-Estado de São Paulo	
Cluster	Departamento	Cluster	Municipalidades
Arándanos	Todo el país	Calzado	Jaú
Turismo	Colonia	Cerámica Roja	Tambaú

4.1. Los casos de tres *clusters* en Chile

En Chile se seleccionaron tres estudios de caso de *clusters* especializados en la producción de palta (Paltec), en la de uva de mesa (FreshAtacama) y en educación (Bío Bío Educando e Innovando). Los dos primeros estaban ubicados en el norte del país y los asesoraba la consultora internacional Competitiveness para la elaboración del PMC, mientras que el tercero, en el sur, estaba asesorado por la consultora Dalberg.

La estrategia seleccionada por el PMC Paltec fue aprovechar la ventana de oportunidad de negocios de palta *ready to eat* (madura, para consumir en el momento) en Europa, los que representan un segmento de mercado en ascenso. Si bien se realizó un conjunto importante de actividades del PMC para llevar adelante las líneas de acción propuestas, el resultado final es que el *cluster* se disolvió luego de un envío frustrado de paltas al mercado europeo.²⁶

Sin pretender aportar una explicación completa de ese resultado, dos factores del proceso de conformación del *cluster* pueden haber incidido. Estos son, por un lado, la

²⁵ En el caso de Chile, el informe nacional incluye también los casos de tres ARDP (Antofagasta, Atacama y O'Higgins), pero se decidió no incluir esos casos en el presente trabajo a fin de conservar la simetría con el resto de los países estudiados para sacar lecciones aprendidas generales de los cuatro programas del Cono Sur.

²⁶ Es importante aclarar que se disolvió la gobernanza creada por el PAC, pero siguió actuando una aglomeración de empresas e instituciones.

articulación privado-privada y público-privada no logradas, y por otro, la forma en cómo fue elaborada e implementada la estrategia contenida en el PMC.

Con respecto al primer factor, el *cluster* de Paltec no consiguió que se sentaran a la misma mesa todos los actores relevantes para llevar adelante la estrategia. Solo se integraron productores pequeños, los que, según un entrevistado, no estaban en condiciones de exportar, no tenían certificación, su producción era baja y no presentaban una calidad homogénea. No participaban las empresas exportadoras y tampoco los grandes y medianos productores. Se menciona que los productores grandes (la mayoría asociados a exportadoras²⁷) se interesaron en el PMC, y hubo un grupo de medianos productores interesados en participar, pero ellos ya formaban parte de un PROFO,²⁸ y la dirección regional de esa institución dijo que los eliminarían del PROFO si participaban en el PMC.²⁹ Así, finalmente, el PMC se integró solo con los pequeños productores, los que estaban interesados fundamentalmente en exportar directamente a los precios que se les habían ofrecido. Además, a las instituciones públicas les fue muy difícil incorporarse y algunas, muy relevantes para el desarrollo de los pequeños productores en el territorio, se retiraron del PMC. Según algunas opiniones, la metodología aplicada para elaborar el PMC no logró solucionar los conflictos entre los diferentes intereses en juego.

Con respecto al segundo factor, existe consenso entre los entrevistados para el estudio de caso que la idea de *ready to eat* venía concebida con anterioridad a la elaboración del PMC. Fue “impuesta” por la consultora y no fue adaptada a la realidad nacional y local. No existió un conocimiento acabado de las condiciones que debían cumplir para ese mercado exigente los participantes del programa que, al final, fueron todos pequeños productores, ubicados muy lejos de la frontera tecnológica.

Lo anterior está seguramente ligado a que el PMC Paltec fue el primero de la ARDP Valparaíso, la que aparentemente no pudo ser una contraparte de peso para la consultora internacional contratada y no logró adecuar la estrategia propuesta en el PMC a la realidad local. Por otra parte, los otros PMC formulados por Competitiveness en la región se beneficiaron de esta lección, y pudieron ser una mejor contraparte, lo que produjo resultados más positivos.

El *cluster* FreshAtacama fue una buena experiencia de articulación de instrumentos de fomento, bajo un programa ordenado y de decisiones participativas, que favoreció a los grandes y medianos productores de uva de mesa del valle de Copiapó. El trabajo de elaboración del PMC fue plenamente respaldado por los empresarios, con una elevada participación. Los servicios públicos confirmaron su apoyo con su presencia destacada en los

²⁷ Cabe mencionar que en la actualidad la Exportadora SUBSOLE, que participó en algún taller del PAC, desarrolla la venta de palta *ready to eat* en el mercado interno (cadena Jumbo) y ha instalado plantas de maduración de la fruta.

²⁸ Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO).

²⁹ La relación entre la Dirección de CORFO Regional y la de la ARDP era muy mala, lo que afectó negativamente el trabajo en los PMC y el funcionamiento de la misma Agencia.

hitos de validación del proceso de construcción del PMC, así como comprometiendo recursos para implementar las acciones del PMC.

Sin embargo, se dejó “fuera de la mesa” a un actor importante, la Asociación de Productores y Exportadores de Copiapó (APECO), y a los pequeños agricultores del Valle del Huasco. Con respecto a lo primero, los productores participantes estaban cerca en general de la frontera tecnológica, por lo que es esperable que hicieran primar sus preferencias y validaran el PMC con un marcado énfasis en la parte comercial y con el objetivo de exportar directamente, saltándose el eslabón de los exportadores. Lo segundo es más problemático, pues en la ARDP Atacama el rol de articulación de los instrumentos de promoción se hizo únicamente a través de los PMC, por lo que la no participación de los productores más pequeños debilitó la política general de fomento productivo regional.

Aquí resaltan las contradicciones ya mencionadas que genera ese doble objetivo de desarrollo regional, por un lado, y desarrollo productivo de los *clusters*, por otro, incluidos ambos en el diseño del PAC de Chile. A través de los casos de Paltec y FreshAtacama queda planteada la pregunta de si son objetivos necesariamente conjugables.

Con respecto al *cluster* de Bío Bío Educando e Innovando, si bien fue un sector difícil de articular, se destaca por su capacidad para coordinar las diversas instituciones de educación superior e investigación de la región. En este *cluster*³⁰ hay una intensa articulación público-privada y participan los actores más relevantes del sector. En el proceso de diseño e implementación del PMC participaron alrededor de 20 empresas privadas, junto a instituciones de educación superior, incubadoras de empresas y representantes del sector público.

La metodología aplicada por Dalberg de captar ideas de los participantes a través de lluvias de ideas e incorporarlas al PMC resultó finalmente en un sólido plan, que se está implementando. Esto se debió a que los participantes del PMC estaban muy formados y con una idea clara del rumbo a tomar. En este caso, los intereses de los participantes convergieron, lo que aclaró el camino al consenso. No obstante, algunos entrevistados para el estudio de caso subrayan que de ese proceso nacieron ideas “en bruto” que no se decantaron, por lo que muchas de ellas se tuvieron que cambiar con posterioridad. Finalmente, puede aseverarse que la metodología *bottom-up* aplicada por Dalberg resultó adecuada para el tipo de actores que se encontraba en el territorio.

En suma, a través de los tres casos de Paltec, FreshAtacama y Bío Bío Educando e Innovando se constatan algunos factores que inciden en el logro de las articulaciones público-privadas para fomentar un *cluster*. Por un lado, es relevante tener en cuenta qué actores se sientan en la mesa del *cluster*; es decir, es necesario desplegar, antes de comenzar a trabajar, una intensa campaña de sensibilización para atraer a los actores que importan para la estrategia del sector. Por otro lado, la metodología de elaboración de los PMC ha de

³⁰ El *cluster* en este caso se conceptualiza como un negocio que presta un servicio de entrega de recursos humanos capacitados para desarrollar la ciencia, la tecnología y la innovación, preferentemente en la misma región de Bío Bío.

adaptarse al tipo de *cluster* con el que se está trabajando; en otras palabras, la metodología debe estar diseñada a la medida de los actores y problemas que tiene cada *cluster*.

4.2. Los casos de dos *clusters* en Uruguay

En Uruguay se seleccionaron dos estudios de caso de *clusters* apoyados, el *cluster* de turismo en el departamento de Colonia y el de arándanos en todo el territorio nacional. Con respecto al *cluster* de arándanos, la participación pública en la gobernanza del *cluster* no se manifiesta de la forma preestablecida por el diseño del modelo de intervención del PAC, sino por un canal menos formal y aun así efectivo. Luego de haberse constituido el Grupo Gestor del *cluster* con una representatividad privada muy amplia, no se logró comprometer verdaderamente al Estado (representado en este caso por el MGAP). El principal aporte del Estado tenía que ver con su calidad de Organismo Nacional de Protección Fitosanitaria para todos los efectos de los acuerdos internacionales en la materia. Sin la inspección y debido registro ante este organismo, los productores de arándanos no podían exportar. No obstante, no se contaba con los marcos institucionales apropiados para un sector incipiente en Uruguay como los arándanos, y el MGAP tampoco tenía como prioridad instaurarlos.

Para la creación de ese insumo público tan fundamental para la consolidación del sector fue esencial el liderazgo privado. Este contactó directamente a la Dirección General de Servicios Agropecuarios (DGSA) del MGAP, responsable nacional de la Protección Fitosanitaria, pero que carece de la presencia geográfica en el territorio nacional, para conformar un sistema mixto de monitoreo en el que participen los propios productores. En cuanto a los requisitos sanitarios de certificación, los técnicos de la DGSA fueron capacitados para proporcionar esos servicios al sector, lo que revela al mismo tiempo la capacidad de respuesta del actor público, su profesionalismo, pero también el rezago relativo respecto al dinamismo del sector.

En suma, la colaboración entre la DGSA y el *cluster* parece haber sido funcional para lograr las metas establecidas. Cabe notar que esta cooperación se dio casi por un carril paralelo a la representación formal del MGAP en la gobernanza del *cluster* y creó relaciones directas entre esa Dirección y los actores privados, en gran medida independientes de las orientaciones que pudiera haber adoptado dicha representación formal. Es decir que no hubo una articulación público-privada en este *cluster* en la forma que se previó en el diseño del mismo. Sin embargo, hubo una alianza mucha más instrumental o técnica con una contraparte del sector público (la DGSA), con la que se lograron las metas establecidas. En este caso se puede decir que es un *cluster* liderado por el sector privado, en el que el sector público es el seguidor (DGSA).

Por el contrario, el *cluster* de turismo de Colonia lo lidera el sector público y el sector privado es el seguidor. La postulación del *cluster* al programa PAC fue planteada originariamente e instrumentada por la Dirección de Turismo de la Intendencia Departamental de Colonia (IMC). El esfuerzo movilizador de la IMC fue esencial y no se redujo a obtener apoyos estratégicos sino que, aparentemente, a lo largo del proceso indujo a

la organización o movilización de otros segmentos más o menos débilmente organizados o inadecuadamente representados (por ejemplo, artesanías, turismo rural). Pese a este enfoque inclusivo del *cluster*, dos actores relevantes por su tamaño, la Cámara Gastronómica y la empresa que controla el transporte fluvial Colonia-Buenos Aires, no se integraron plenamente desde un comienzo. La primera se ha acercado en algunas instancias, pero la segunda ha sido más resistente. Algunos observadores han afirmado que dicha firma posee canales directos de comunicación con las autoridades nacionales, por lo que no necesita de estos instrumentos.

La conformación de la gobernanza del *cluster* partió inicialmente de la estructura “estándar” del PAC, pero evolucionó bastante rápidamente hacia una institucionalidad propia. El *cluster* dio a luz a la Asociación Turística Departamental de Colonia (ATC), ente mixto de conducción y articulación de la cooperación privado-privada y público-privada del *cluster*. La ATC se integra con los sectores empresariales organizados del Departamento de Colonia, la Dirección de Turismo de la IMC y el MINTURD.

En suma, en los dos casos estudiados se logró conformar una articulación público-privada para el fomento de *clusters*. Sin embargo, se hizo de forma inversa: en el *cluster* de turismo, surge de un liderazgo público y logra involucrar a los privados, mientras que en el de arándanos, parte de una iniciativa privada y consigue involucrar al Estado.

4.3. Los casos de tres *clusters* en Argentina

En Argentina se estudió la totalidad de los *clusters* (Frutas, Turismo y Tecnología) fomentados por el PAC de la Provincia de Río Negro. En términos generales, puede decirse que no se logró una institucionalidad público-privada suficiente para articular con éxito una estrategia de desarrollo competitivo. Esta problemática se arrastró desde el principio del programa en el que, como ya se mencionó, las nuevas autoridades provinciales nunca se apoderaron completamente del PAC.

En el *cluster* frutícola hubo una falta de liderazgo de las principales autoridades sectoriales provinciales. De todas maneras, se logró trabajar con actores públicos técnicos de la misma para poder avanzar en temas estratégicos. Principalmente en competencias laborales e innovación tecnológica, terrenos en los que fue clave el liderazgo de instituciones públicas tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), se logró capitalizar la experiencia y nuclear en un ámbito no político a los diferentes actores.

En cuanto al sector privado, hubo una modificación entre los líderes empresariales participantes, perdiendo peso relativo los líderes históricos asociados con la negociación (no siempre transparente) de subsidios y ganando espacio los empresarios más dinámicos e innovadores, que estaban dispuestos a valorar y considerar rumbos estratégicos e información alternativa para la toma de decisiones.

El *cluster* de turismo es un sector mucho más joven que el frutícola, y los actores privados de este *cluster* se encontraban, al comenzar el *cluster*, organizados en asociaciones diversas y desconectadas. Con respecto al sector público, el diagnóstico inicial era de una

muy baja articulación entre los diferentes agentes públicos. No solo no había una estrategia integral del Estado, sino que además actuaba con varias instituciones de manera independiente, desarticulada y, en algunos casos, hasta antagónica. No obstante, a diferencia de lo que sucedió con el sector frutícola, en turismo se encontraron dos referentes públicos de relevancia política.

El sector público logró participar inicialmente en el proceso de reflexión estratégica. Este punto fue muy importante para consensuar la visión a futuro y las áreas de mejora. Para atender los desafíos planteados, se diseñó, con el asesoramiento de Competitiveness, un ambicioso PMC que comprendía aspectos de colaboración privado-privada y público-privada. En la implementación, fue clave observar que, en aquellos grupos que tenían a líderes convencidos de las propuestas y al sector público respaldando, fue más fácil avanzar hacia la adecuación de los instrumentos necesarios para que un mayor número de empresas se beneficiara de la estrategia.

El tercer *cluster* analizado es el del sector tecnológico en Bariloche, el que se compone de todas las empresas e instituciones que desarrollan actividades de formación o desarrollo de servicios y/o productos basados en el conocimiento de las diferentes ramas de la ingeniería. El *cluster* tuvo el apoyo del sector público, principalmente provincial. Esta iniciativa, a diferencia de las anteriores, no encontró resistencia previa: el sector privado, académico y público se conocían y contaban con el apoyo mutuo de las partes para poder construir una visión de desarrollo de aplicación a largo plazo.

No obstante, el problema de este *cluster* fue su falta de foco.³¹ En las empresas de base tecnológica en Bariloche no existe un negocio común unificador para el sector tecnológico. Esta ausencia de una definición de foco hizo imposible aportar nueva información estratégica para los diferentes negocios y acompañar a las empresas para que rompieran con la inercia y trayectoria. Esto explica la imposibilidad de avanzar en otro tipo de estrategias que no fueran estrategias horizontales.

Como ya se mencionó, se aplicó una misma metodología para los tres *clusters*, los que estaban en tres etapas históricas muy diferentes. Esto fue un problema, ya que los contextos institucionales e históricos de cada uno de los *clusters* fueron inicialmente muy distintos y tuvieron mucha influencia sobre el devenir del propio proceso.

En el sector frutícola existe una cadena de valor parcialmente inserta internacionalmente, formada por centenares de productores primarios y diferentes tipos de procesadores y comercializadores y en la que, además, participan indirectamente productores de insumos y empresas de servicios a la producción, además de instituciones de apoyo técnico y profesionales agronómicos. De alguna manera, el sector fue dando respuestas institucionales para la defensa a corto plazo de sus intereses. Su principal interlocutor había sido el Estado y había desarrollado canales y relaciones moldeadas por décadas de ese tipo de vínculo institucional político. Como ya se mencionó, la metodología aplicada por

³¹ Con “foco”, lo que se quiere decir es que un *cluster* debe abarcar empresas que estén en un mismo ramo o en un ramo afín.

Competitiveness implicaba plantear una reestructuración de las ventajas competitivas históricas a fin de forjar nuevas dinámicas competitivas y una relación diferente con el Estado. Obviamente, esto no se logró más que a través de algunas actividades puntuales, lo que permite concluir que no se logró transformar profundamente la relación público-privada.

El *cluster* de Tecnología y el de Turismo son más jóvenes que el de frutas, tienen otro desarrollo institucional, obedecen a otras lógicas e incluso sus marcos regulatorios son muy diferentes y sus opciones o alternativas de desarrollo competitivo muy diversas. Sin embargo, la metodología aplicada de elaboración e implementación de los PMC fue similar en los tres casos. En los *clusters* más jóvenes el rol del sector público como animador es clave. En estos, la metodología requiere ajustes muy importantes porque debe organizar la dinámica empresarial más que cuestionarla y desestructurarla. Las actividades fundamentales de “convergencia” requieren ser muy sólidas y compactas, prácticamente definiendo un nuevo negocio y nuevas articulaciones.

En suma, los tres casos argentinos vuelven a subrayar la importancia de los actores que se integran al *cluster* y la necesaria flexibilidad de la metodología empleada para elaborar los PMC.

4.4. Los casos de dos *clusters* en Brasil

En Brasil se eligieron dos estudios de caso de *clusters* apoyados por el PAC: el de calzado femenino en el municipio de Jaú y el de cerámica en el de Tambaú. El caso del *cluster* de zapatos femeninos de Jaú muestra que, pese a ser una aglomeración productiva con una red de instituciones de apoyo muy fuerte y tener una estructura productiva altamente especializada (que se inició a principios del siglo XX con la llegada de inmigrantes italianos), los resultados de la intervención del PAC no han sido auspiciosos. Como ya se mencionó, el PAC no logró la adhesión del sector privado a las líneas de acción propuestas en el PMC elaborado. En los próximos párrafos se intenta dar una explicación a este asunto.

El *cluster* de Jaú está compuesto por aproximadamente 345 empresas, de las cuales 330 son MiPyME y 15 son medianas. Existen además centenas de empresas de venta de insumos, servicios a la producción y tratamiento del cuero, así como numerosas instituciones afines. Debido a su importancia económica y a su protagonismo en el sector de la industria del calzado, Jaú ya había sido objeto de diversas intervenciones de políticas públicas y proyectos de desarrollo con diferentes enfoques desde antes del PAC. Fue seleccionado entre los 15 *clusters* a ser apoyados por el PAC, dentro del grupo de los 7 más desarrollados, justamente porque cumplía con los requisitos económicos e institucionales de *cluster* maduro. En este caso, el criterio de selección de los *clusters* que el PAC apoyaría se determinó en función de un equilibrio entre los compromisos privados y públicos.

Si bien se preveía cierta desconfianza de los sectores privados hacia el PAC por la discontinuidad de las acciones en el territorio luego del PMC piloto de 2005, se contaba con que se lograría generar un nuevo impulso de adhesión de los actores a este nuevo PMC. No

obstante, como ya se mencionó, pese a todos los esfuerzos realizados en 2009 no se logró revertir la resistencia de los empresarios locales a la elaboración e implementación del nuevo PMC.

Otro factor que quizás haya incidido de forma importante en la falta de adhesión privada al PMC está ligado a la propia metodología utilizada por Competitiveness. El PMC elaborado por la consultora internacional no enfocó las líneas de acción en función de las diversas problemáticas que enfrentan las empresas de diferente tamaño. Al ser Jaú un *cluster* maduro y relativamente inserto internacionalmente, ya había empresas que aplicaban la estrategia propuesta por el PMC del negocio de los ciclos cortos. Estos empresarios de vanguardia afrontaban problemas mucho más avanzados que los que afligían al empresario de una PyME promedio. Los vanguardistas ya tenían dispositivos de inteligencia comercial de mercado, ya conversaban con sus compradores, tenían producción flexible, gestión integrada etc., mientras que para muchas PyME de Jaú esta estrategia implicaba un cambio radical en el modo de hacer las cosas. La falta de adhesión al PMC puede deberse, entonces, a que los primeros no fueron sorprendidos por la nueva estrategia y los segundos se sintieron superados por ella. En suma, la propia metodología de elaboración del PMC sin una diversificación de las estrategias en función del tipo de empresa parece haber sido determinante de la poca adhesión de las empresas.

El *cluster* de productos de Cerámica en Tambaú es un caso clásico de aglomeración productiva (145 empresas, de las cuales 86% están en un solo municipio), en el que se logró, tras la intervención del PAC, reforzar las relaciones de cooperación y confianza. Actualmente, la principal actividad económica del municipio de Tambaú es la producción de cerámica roja, para la que cuenta con una gran reserva de arcilla, descubierta en esa región a principios del siglo XX. Tambaú se encuentra en la micro región de São João da Boa Vista, que es el segundo mayor fabricante de productos cerámicos del Estado de São Paulo.

Al igual que en Jaú, el APL de Tambaú fue objeto de apoyo al fomento productivo antes del PAC, ya que estuvo incluido en la segunda etapa del proyecto FIESP-SEBRAE-SP llamado “Aumento a la Competitividad de las MiPyME localizadas en APL” entre 2004 y 2006 y también participó en el Programa de FIESP-MDIC en 2007. La experiencia de Tambaú es diferente de la de Jaú. El APL de Tambaú tiene un nivel distinto de complejidad productiva, tiene una estructura de aglomeración jerarquizada y está integrado exclusivamente por PyME que tienen un nivel tecnológico similar y afrontan los mismos desafíos de producción, necesidades energéticas y mano de obra. Son claras las necesidades de cooperación. Aquí los proyectos estructurantes son más fáciles que en Jaú, porque no hay tanta madurez y no existen tantos bienes públicos específicos.

El PMC tuvo un gran impacto en Tambaú. Trajo un nuevo posicionamiento en los mercados del futuro y las líneas de acción fueron concretas, por lo que el PMC cumplió mejor la función que se pretendía que tuviera. La Associação Industrial e Comercial de Tambaú (AICT) fue un socio para la difusión del PAC y ayudó a movilizar y dar legitimidad a la actuación. Así se constituyó un Grupo Piloto, que comenzó con 22 empresas de las 78

existentes, con un programa de dos años compuesto por un conjunto de herramientas para atender a las empresas. El programa se ejecutó a través del Comité Gestor,³² en el que la AICT está involucrada.

Pero para llegar a esos resultados del PMC hay que entender la historia del municipio de Tambaú, que logró que su plan de desarrollo productivo coincidiera con la agenda de desarrollo territorial, creando, a lo largo de los años, una sinergia entre el principal desafío productivo y el interés de ordenamiento territorial. En efecto, el Plan de Desarrollo Preliminar (PDP-FIESP-MDIC) elaborado en el año 2007 tuvo una importante interfaz con el Plan Maestro Municipal elaborado en 2006. Los proyectos estructurantes para el APL de Tambaú contenidos en el PDP retoman las directrices de desarrollo territorial contenidas en el Plan Director e incluso mejoran algunas al posibilitar un mayor involucramiento de los técnicos de la prefectura y de sus departamentos específicos.³³

En suma, el factor clave del éxito fue la armonía entre el Estado y el sector privado. Se dio una sinergia completa, una agenda única privada y pública que surge por la fuerza de FIESP y la Prefectura. También hay instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y varias Instituciones Tecnológicas y de Investigación que logran converger más en sus intervenciones a partir de la plataforma que el PAC generó.

En conclusión, puede resumirse que el caso de Jaú es el de una alianza público-privada problemática, mientras que en Tambaú hay una sintonía de agendas que hace posible una fuerte alianza público-privada que se benefició del apoyo del programa.

5. Lecciones aprendidas por los PAC del cono sur de América Latina

En esta sección se retoman las problemáticas de los PAC planteadas anteriormente y se las presenta en la forma de lecciones aprendidas. Estas son: el arranque del programa es un momento fundamental de creación institucional en el que la credibilidad del programa se juega para adelante (subsección 5.1); sin la articulación con otras políticas de alcance nacional el programa tendrá bajo impacto (subsección 5.2.); la selección del *cluster* es otro momento importante del programa, porque mucho del proceso posterior depende de una correcta selección (subsección 5.3.); la metodología de movilización de los actores público y privados tiene que estar relacionada con la madurez del *cluster* (subsección 5.4.), y finalmente (subsección 5.5.), se resalta cuán importante es quién se sienta a la mesa del *cluster* de cada sector institucional.

³² Ha de recordarse que el Comité Gestor del *cluster* está compuesto por representantes de empresas del grupo piloto y de entidades locales reconocidas por las empresas del *cluster*. Por su parte, el grupo piloto está constituido por un conjunto de empresas que se adhieren voluntariamente al PAC por medio de la firma de un acuerdo de adhesión. Estas empresas se comprometen a desarrollar las acciones del programa y a implementar las recomendaciones e innovaciones sugeridas por los técnicos.

³³ Para más detalles, véase Fernandes (2008).

5.1. Apostar a un cambio del paradigma de intervención de fomento productivo

Tres de los cuatro programas analizados enfrentaron dificultades en el momento del arranque. En Chile y Argentina los problemas que surgieron fueron de orden público institucional, pero de sentido inverso. En el primero, se apresuró la definición de los arreglos institucionales, los que no tenían aún una base real de relaciones público-privadas para sustentarlas; además, se incluyeron en un mismo paquete (ARDP-PMC) objetivos muy amplios de desarrollo regional con otros más específicos de fomento productivo de *clusters*. En el segundo, por el contrario, se retrasaron las definiciones institucionales, lo que dejó al PAC, en su período inicial, navegando a través de una incierta relación con su socio del sector público. Ambos inicios de dificultosas definiciones institucionales impactaron el posterior desenlace del programa.

En Brasil, durante el tiempo que se demoró en firmar el PAC, se realizaron actividades de entrenamiento con la nueva metodología de intervención, proceso que tuvo sus altibajos. Por un lado, puede considerarse que su actuación mostró un esfuerzo por implantar la nueva forma de intervenir en el territorio –sobre todo por parte de SEBRAE-SP, pero también de la SD–, aunque el interés de FIESP por el PAC decayó tras la demora en la firma del documento del programa. Por otro lado, se cometieron errores estratégicos al movilizar a actores privados sin capacidad de respuesta en función de las expectativas generadas por parte de los socios del PAC.

En Uruguay, si bien el arranque del PAC no tuvo mayores dificultades, tampoco hubo una apuesta clara por cambiar el paradigma imperante de la forma de intervención para el fomento productivo. En este caso, esto se explica por lo que se detalla en la segunda lección y no por los débiles arreglos institucionales del arranque, como en el caso de los otros tres países.

De lo anterior surge una primera enseñanza, pues se observa que es necesario prever un período de preparación de las instituciones públicas para participar en este tipo de programa, ya que la modalidad de intervención que proponen los PAC implica innovaciones en la política de fomento productivo. Esta preparación involucra a las actividades de sensibilización que ya incluyen todos los PAC en su primer componente, aunque estas deberían ser de mayor alcance y apostar a un trabajo de cambio cultural de las instituciones públicas para implantar la nueva metodología en sus rutinas de intervención en el territorio (como lo hizo SEBRAE-SP). Lo que se sugiere aquí es que hace falta un trabajo profundo con las instituciones del Estado para asegurar que se adueñen del enfoque de política de *cluster* y que lo incorporen en su manera de trabajar y en sus herramientas.

En suma, se desprende de lo anterior que las actividades previas de preparación de las instituciones para intervenir en el territorio de esta forma novedosa son tan importantes como la propia elaboración de los PMC. Por ello se debería elevar el perfil de las tareas de sensibilización y movilización previstas en los PAC y considerarlas un paso necesario para lograr un cambio de paradigma de las formas de intervención en el fomento productivo. Esto debe considerarse en sí mismo un resultado del programa y debería ser una línea de trabajo

que se continúa a lo largo de toda la duración del PAC: durante las actividades previas de sensibilización y también durante la elaboración e implementación de los PMC, generando un proceso de aprendizaje por la práctica.

5.2. Lograr un equilibrio entre la innovación metodológica de los PAC y su complementación con otras políticas públicas

La segunda lección que surge tras la experiencia de implementación de los PAC se deriva de lo novedoso de la forma de intervención de fomento en los *clusters* dentro del espectro de políticas productivas en los países estudiados y tiene que ver con las fallas de coordinación público-pública para llevar adelante al PAC.

Como se observó, ninguno de los países logró una adecuada coordinación del PAC con otras políticas públicas. En Brasil se mostró cuán aisladas han estado las políticas públicas de apoyo a los APL (*clusters*) de las demás políticas públicas, principalmente de las políticas industriales federales (como el PDP). Ni Chile ni Uruguay coordinaron a los PAC con programas similares de apoyo a *clusters* (el PNC y PACPYMES, respectivamente) o con otros programas nacionales de fomento productivo. Por último, en Argentina el PAC tampoco logró articular sus actividades y tuvo escasos logros de coordinación público-pública.

Esa falta de coordinación público-pública restringió el impacto de los PAC, ya que se trata de programas relativamente pequeños. Una probable explicación de esa escasa coordinación público-pública puede encontrarse en la metodología de intervención innovadora de los PAC, la que en varios casos se diferenciaba, o incluso se contraponía, a la más tradicional de los programas y políticas vigentes. La existencia de esas distancias metodológicas dificultó la complementación de los PAC con otras políticas o programas. En el caso de Brasil y Chile, influyeron también los aspectos ligados a la relación entre los gobiernos nacionales y subnacionales.

En suma, para lograr un mayor impacto de los PAC es necesario conseguir una eficiente coordinación con otros programas y políticas. No obstante, por ser muy innovadores en el modo de intervención, los PAC tienden a aislarse del resto de las políticas. Por ello es necesario buscar un equilibrio entre la introducción de innovaciones y la complementación con otros programas.

5.3. Seleccionar *clusters* con capacidades para competir y compromiso público-privado

En la selección del *cluster* importa tener en cuenta los criterios de competitividad y su potencial de desarrollo, e importa también la existencia de capacidades locales y de derrame sobre la economía regional. Una combinación de ambos criterios (*top-down/bottom-up*) parecería ser un ideal del proceso de selección de los *clusters* a apoyar. Además, es necesario contar con un claro compromiso de los actores públicos y privados.

En Chile se podría haber aplicado ese ideal aprovechando la coexistencia del PAC y del PNC para combinar ambos programas en la selección de los *clusters*. Pero, por diversas razones, ambos programas se desarrollaron por caminos paralelos. No obstante, en Brasil se aplicó esa combinación de criterios al identificarse, por un lado, las concentraciones de empresas especializadas existentes en el sector y, a partir de allí, seleccionar los *clusters* en función de una negociación entre las cuatro instituciones involucradas. Además de criterios de estricto orden económico, la capacidad de coordinación entre los actores locales de los APL fue un factor importante en la selección. Es decir que la metodología de elección de *clusters* observó los componentes de compromiso público y privado y criterios más objetivos de potencial de competitividad y gobernanza del *cluster*. El peso de cada uno de esos criterios fue distinto en cada *cluster*, y esto tuvo impacto sobre los resultados obtenidos tras la elaboración de los PMC.

Por su lado, en Uruguay la selección de los *clusters* a apoyar se realizó a través de un proceso competitivo. Es decir que el PAC interviene “a demanda” y espera señales de dinamismo y compromiso de los actores privados a ser apoyados. Al mismo tiempo, utiliza criterios de competitividad para calificar a los *clusters* una vez que se presentan al llamado. Aunque faltó en este PAC una mayor fortaleza de la visión estratégica por parte del Estado sobre cuáles sectores priorizar, esta falta, como se mencionó, se corrigió en el último llamado.

En Argentina, la forma de selección de los *clusters* que apoyó el PAC reveló una falta de “foco”, en algunos casos, del grupo de actividades o empresas que apoyaron. En el sector turismo se seleccionó un conjunto de actividades de un extenso territorio que presentaba realidades, negocios y desafíos muy distintos, por lo que el programa se desdobló en dos *clusters*. En el sector tecnológico se cometió el mismo tipo de error, y fue aún menos subsanable que en turismo.

En suma, la combinación de criterios de competitividad y de compromisos público-privados parece jugar un papel importante para seleccionar candidatos a apoyar con mayores probabilidades de sacar provecho de la metodología de los PAC. Estas parecen ser las condiciones de base mínimas para que un *cluster* pueda funcionar.

5.4. Adecuar la metodología de *cluster* al grado de madurez de los actores

Los estudios de caso analizados para esta consultoría parten de diferentes condiciones iniciales. Los APL de Brasil de calzado y cerámica son aglomeraciones territoriales con décadas de historia productiva desde el siglo pasado y beneficiarias de intervenciones de política desde hace décadas; los *clusters* en Argentina (fruta, tecnología y turismo) han tenido su historia como sectores, aunque no como *clusters*, lo que sucede también en el caso del turismo en Uruguay y de la palta y las uvas de mesa en Chile; finalmente, los arándanos en Uruguay y la educación calificada en Chile son sectores que se organizaron al mismo tiempo que comienza la política de intervención de *cluster*.

Las empresas que componen esos *clusters* no enfrentan los mismos problemas para mejorar su competitividad, y es por eso que la metodología de *clusters* debería adaptarse a estas diferentes circunstancias.

En primer lugar, en cuanto a los planes estratégicos cuando el sector se está apenas desarrollando (arándanos) o tiene escasa historia de *cluster* (paltas), es necesario que estos se enfoquen en temas muy generales, pero han de ser muy efectivos en plantear soluciones a los problemas puntuales que tienen los empresarios. En este caso, hay muchos bienes club para construir y es entonces lógico que se privilegie una estrategia de cambios graduales del plan estratégico. Por el contrario, cuando ya hay un *cluster* evolucionado con una importante historia de apoyos estatales y paraestatales (por ejemplo, calzado y cerámica), los planes estratégicos disruptivos parecen bastante apropiados. Estos últimos, además, han de proponerse una metodología para lograr romper el statu quo de poder imperante (por ejemplo, entre firmas de distintos tamaños en calzado) o conductas empresariales históricas de relaciones con el Estado (como es el caso de la fruta).

En el caso de *clusters* en desarrollo, la metodología de *cluster* requiere organizar la dinámica empresarial, mientras que, cuando ya están desarrollados, la metodología ha de ser cuestionadora y desestructurante de la inercia histórica para inducir un proceso de reconfiguración de las ventajas competitivas. Incluso, a partir del caso de calzado en Jaú, queda la interrogante de si una política de *cluster* es suficiente y si no debería pensarse en una política industrial más integral.

En segundo lugar, en cuanto a la flexibilidad de los bienes y servicios financiados, esto se relaciona con las capacidades de las UTC. Es importante tener claro que ha de haber una amplia gama de bienes y servicios con diferente grado de apropiabilidad, que debe depender de la madurez relativa de los diferentes *clusters*: cuánto más maduro es un *cluster*, menos proyectos horizontales (estructurantes o bienes club) habrá. La rigidez por parte de la UTC en financiar bienes y servicios con más grado de apropiabilidad por parte de las empresas individuales o en grupos está directamente relacionada con su mayor o menor capacidad para controlar los riesgos de captura de la herramienta.³⁴

Por último, es importante tener un enfoque inclusivo de *cluster* y considerar la diversidad de los actores y las estrategias de mercado más adecuadas para cada grupo. El caso de Jaú, en Brasil, muestra claramente cómo proponer una única estrategia de mercado para todas las empresas de un *cluster* no homogéneo condenó al PMC a no conseguir la adhesión del sector privado. En suma, los casos estudiados muestran la necesidad de adecuar la metodología del *cluster* al estadio de desarrollo del sector, al tipo de estrategia a aplicar (de cambios graduales o disruptiva), a los tipos de bienes que el PAC está dispuesto a financiar y a la diversificación de las estrategias de mercado.

³⁴ Se suele hablar de la captura de una herramienta de política para describir la influencia de las empresas u otros actores sobre la(s) agencia(s) gubernamental(es) para desviar la política hacia sus propios intereses.

5.5. Decidir quién se sienta a la mesa del *cluster*

El resultado más patente de los diez estudios de caso es el impacto de los que se sientan finalmente a la mesa del *cluster* sobre los resultados obtenidos. Es decir, quién se sienta a la mesa del *cluster* por parte del sector privado y del sector público importa. Y también importa tener claro que puede ser un actor que no se tenía previsto en la fase de diseño. En este caso, es imprescindible actuar con flexibilidad para incorporarlo a tiempo.

En el caso de Chile se discute el enfoque inclusivo o no de los *clusters*: quién del sector privado se sienta a la mesa (en el caso de la palta, solo participan los más chicos, y en el de las uvas de mesa, se deja de lado a los más chicos). La cuestión es que debe haber capacidades locales para imponer una visión inclusiva de *cluster*. En el caso de esos dos *clusters* en Antofagasta y Atacama, la consultora internacional impuso su visión a través del PMC. No hubo capacidades locales que sirvieran de contraparte, proponiendo una visión diferente desde el desarrollo integral del territorio.

En el caso de Argentina y Uruguay, se discute quién del sector público se sienta a la mesa del *cluster*. En dos casos (fruta en Argentina y arándanos en Uruguay), el Estado que se sienta a la mesa no es el que “debía” sentarse en un principio. No se sienta el gobierno, sino un sector técnico del sector público, un sector público que resuelve un problema puntual técnico y oficia de contraparte, y que es más estable que el gobierno en el caso de Argentina.

En el caso de Brasil, las instituciones estatales y paraestatales están alineadas con el objetivo del *cluster*, y las instituciones representativas del sector privado también. Pese a ello, hay un desgaste del empresariado, generado por múltiples ensayos de intervención en el territorio que no llegaron a culminar o no generaron los resultados esperados. En tanto que algunos empresarios se alejan del proyecto, otros que podrían beneficiarse con el PMC no están directamente en la mesa.

En suma, es importante que la estrategia de mercado del PMC no predomine sobre la estrategia de desarrollo productivo territorial. Para ello, es fundamental que haya capacidad local para acoplar ambas agendas en función de las prioridades de los diversos actores. Además, es importante tener claro que, tarde o temprano, deben estar en el *cluster* los actores relevantes para su desarrollo.

Fuentes de información

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2003. Propuesta Préstamo BID Argentina. Programa de apoyo a la modernización productiva de la Provincia de Río Negro. Propuesta de préstamo. AR-0279. Mayo.
- . 2006. Propuesta Préstamo BID Brasil. Documento del BID. Brasil. Programa de fortalecimiento de la competitividad de las empresas localizadas en sistemas productivos locales del Estado de São Paulo. Propuesta de Préstamo. BR-L1016. Febrero.
- . 2006. Propuesta Préstamo BID Chile. Programa de Agencias de Desarrollo Productivo. CH-L1019. Propuesta de Préstamo. Octubre.
- . 2006. Propuesta Préstamo BID Uruguay. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. Propuesta de Préstamo. UR-L1020. Mayo.
- . 2011a. “¿Cómo documentar Lecciones Aprendidas? Guía para la preparación de una Nota de Conocimiento”. Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. Sector de Conocimiento y Aprendizaje del BID. Marzo 2011
- . 2011b. “Pautas para la Elaboración de Estudios de Caso”. Sector de Conocimiento y Aprendizaje del BID. Marzo, 2011.
- Dini M. 2009. “Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO”. Capítulo III, en: *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Oscar Muñoz Gomá (editor).
- Fernandes, J.L. 2008. “As interfaces entre o Plano Diretor (PD) Municipal e o planejamento do APL: o caso de Tambaú no Estado de São Paulo 2003-2008”, USP-FAU. Dissertação de mestrado.
- Ferraro, C., y F. Gatto. 2010. “Políticas de articulación productiva. Enfoques y resultados en América Latina”. Capítulo I, en: *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Carlo Ferraro (compilador). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gonçalves da Silva, A. L. (coord.), M. J. Bacic., R. Lanna y F. da Silveira (2010), “Caracterização, análise e sugestões para adensamento das políticas de apoio a APLs implementadas no Estado de São Paulo”, en *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*, Informe

de investigación 03, Equipo Estadual, Campinas, SP. UFSC Departamento de Economía, BNDES, REDESIST, FEPESE. <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>

Moguillansky, G. 2010. “Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile”, Documento de proyecto, LC/W.333, CEPAL.

Red Sur Consultores .2009. “Los contenidos y el proceso de construcción de las agendas regionales de desarrollo productivo”. Contratada por la Unidad Técnica de Coordinación (UTC) del sistema de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), Santiago de Chile.

Teixeira, F. 2010. “Políticas de articulação productiva e suas vinculações com a política de desenvolvimento productivo no Brasil”. Capítulo III, en: *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Carlo Ferraro (compilador). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ybarra, J.A., y R. Doménech-Sánchez. 2012. “Modos de gobernanza territorial y efectividad de la política de *cluster*”, ponencia en: *The Challenge of Regional Development in a world of changing hegemonies: Knowledge, competitiveness and austerity*. Disponible en: <http://www.aecr.org/web/congresos/2012/Bilbao2012/htdocs/pdf/p319.pdf> [30/03/2013].

Informes nacionales

Correa, M. 2012. Informe de Consultoría sobre Estudio de caso del PAC de Brasil, consultora.

Gatto, F., y M. Pierristegui M. 2011. Informe de Consultoría sobre Estudio de caso del PAC de Argentina, consultores.

Martínez, H. (2011) Informe de Consultoría sobre Estudio de caso del PAC en Chile (2011), consultor Disponible en : http://www.agroqualitas.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=43:estudios-de-casos-sobre-la-cooperaci%C3%B3n-de-actores-%E2%80%93-m%C3%BAltiples-en-el-programa-agencias-regionales-de-desarrollo-productivo&Itemid=12

Rius, A. (2011), Informe de Consultoría sobre Estudio de caso del PAC de Uruguay (2011), consultor.

Entrevistas realizadas

Brasil

- Marcia Correa (Entrevistas realizadas el 11 de diciembre 2011 y el 9 abril 2012). Ex coordinadora técnica del Programa BID
- Ilsiane Peloso (Ane) el 26 de abril de 2012. Área de Metodología, Departamento de Desarrollo e Innovación, SEBRAE-SP

Chile

- Graciela Moguillansky (consultora)
- Mauricio Rebolledo, Andrea Merino y Francisco Albornoz (actual Sub Gerencia de Programa Agencias y *Clusters*-CORFO)
- Jorge Katz (Universidad de Chile)
- José Miguel Benavente (Miembro del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad)

Uruguay

- Mariana Sienna (coordinadora PACC) y Adrian Bendelman (subcoordinador PACC)
- Alejandro Ferrari (ex Coordinador del PACC)

Argentina

- Lara Larson coordinadora del PAC Argentina
- Francisco Gatto y María Pierristegui (consultores)